ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XI, 9 SECTIO G 1964

Z Katedry Prawa Państwowego UMCS
Kierownik: prof dr Andrzej Burda

Feliks SIEMIEŃSKI

Przedstawicielska forma sprawowania władzy ludu pracującego

Представительные формы осуществления власти трудящихся

Forme représentative d'exercice du pouvoir du peuple travailleur

I

Konstytucje socjalistyczne przyjmują zasadę, iż władza najwyższa w państwie winna należeć do ludu pracującego miast i wsi.[1] Oznacza to,

[1] Praca niniejsza stanowi część większej pracy poświęconej organom przedstawicielskim w państwie socjalistycznym. Wydaje się celowe podanie w tym miejscu głównych też pracy odnośnie pojęcia ludu pracującego.

Punktem wyjścia dla wyjaśnienia pojęcia ludu pracującego, do którego — zgodnie z postanowieniami konstytucji socjalistycznych — należeć ma najwyższa władza państwowa, winna być analiza społeczeństwa budującego socjalizm pod względem jego składu klasowego. Przyjmując, że klasami społecznymi są grupy ludzi posiadające jednakowy stosunek do środków produkcji, wyrażony w odpowiedniej formie własności, należy dojść do wniosku, że w społeczeństwie socjalistycznym w pierwszej fazie jego rozwoju istnieją w z a s a d z i e cztery klasy społeczne, a mianowicie: 1) klasa ludzi nie posiadających środków produkcji, 2) klasa ludzi posiadających wspólnie środki produkcji, a więc zrzeszonych w spółdzielniach produkcyjnych, 3) klasa drobnych posiadaczy oraz 4) klasa kapitalistyczna. Istnienie pierwszej z nich w państwie socjalistycznym związane jest głównie z własnością państwową, chociaż w pewnym stopniu także z własnością spółdzielczą, jak też — szczególnie w początkowym okresie — z własnością kapitalistyczną. Istnienie następnych klas związane jest odpowiednio z innymi formami własności, mianowicie z własnością spółdzielczą, drobnotowarową i kapitalistyczną. W wymienionych formach własności wyraża się odpowiednio stosunek tych klas do środków produkcji. Pod tym też względem każda z nich jest monolitem, chociaż pod innymi względami są one wewnętrznie zróżnicowane.

że cała działalność aparatu państwowego, zarówna prawodawcza, wykonawcza, sądowa, jak i wszelka inna, winna być podporządkowana interesom i woli ludu pracującego. Zgodnie z tą zasadą aparat państwowy w swej działalności musi uwzględniać interesy i wolę wszystkich klas lub warstw ludu pracującego, natomiast interesy i wolę innych klas czy warstw społecznych, które nie wchodzą w zakres pojęcia ludu pracującego, uwzględniać może tylko o tyle, o ile są one zgodne z interesami i wolą mas pracujących. Zasada ta określa więc ogólnie treść działania aparatu państwowego, określa zasadniczą linię polityki państwa. W tym sensie jest ona naczelną zasadą konstytucjonalizmu socjalistycznego.

Klasa ludzi nie posiadających środków produkcji składa się z dwu zasadniczych grup, a mianowicie z robotników w potocznym tego słowa znaczeniu, tj. pracowników fizycznych oraz z inteligencji pracującej, tj. pracowników umysłowych. Między tymi grupami społecznymi niewątpliwie istnieją sprzeczności i to różne, przy tym w różnych okresach występują one z różnym nasileniem. Proces rozwoju tych sprzeczności w państwie socjalistycznym charakteryzuje się ich przezwyciężaniem i stopniową likwidacją. Proces ten powoduje, że obecnie w państwach socjalistycznych nie można traktować inteligencji pracującej jako warstwy społecznej stojącej poza klasami społecznymi, jak gdyby nie miała ona określonego stosunku do środków produkcji. Jeżeli już trzymać się starych nazw, a wśród nich i nazwy „klasa robotnicza", to obecnie w nowych warunkach, w państwach socjalistycznych, do klasy tej należy zaliczyć także inteligencję pracującą.

Klasa ludzi posiadających środki produkcji w formie własności spółdzielczej składa się również z dwu zasadniczych grup a mianowicie: z chłopów — spółdzielców, działających w obrębie produkcji rolnej oraz ze spółdzielców, działających w obrębie rzemiosła i usług.

W skład zaś klasy drobnych producentów wchodzą takie grupy społeczne, jak: chłopi pracujący, rzemieślnicy, drobni kupcy oraz pracownicy wolnych zawodów.

Podobnie w klasie kapitalistycznej można wyróżnić takie grupy, jak: 1) kapitalistów, których podstawą istnienia jest wyłącznie wyzysk cudzej pracy (kapitał wielki i średni) i kapitalistów, których podstawą istnienia jest, obok wyzysku, także praca własna (np. kułacy), 2) burżuazję narodową z jednej oraz obcą i kolaborującą z drugiej strony, 3) grupy kapitalistów działających w poszczególnych dziedzinach produkcji, np. obszarnicy, kapitał przemysłowy itp.

Z interesującego nas punktu widzenia, mianowicie w związku z pytaniem, jakie klasy społeczne tworzą lud pracujący, zasadniczym podziałem społeczeństwa jest podział na klasy, których istnienie związane jest z ich pracą własną, społecznie pożyteczną i klasy, których istnienie związane jest z wyzyskiem cudzej pracy. W skład ludu pracującego wchodzą trzy klasy pierwsze. Wprawdzie ich stosunek do środków produkcji jest różny, łączy je jednak to, że są to klasy pracujące. W odróżnieniu od klasy kapitalistycznej podstawą ich egzystencji, tj. sposobem zdobywania środków do życia, nie jest w gruncie rzeczy własność środków produkcji, lecz praca własna.

Zasada zwierzchnictwa ludu pracującego jest też naczelną zasadą konstytucjonalizmu socjalistycznego w tym znaczeniu, że określa w ogólnych zarysach formę państwa socjalistycznego. Aby bowiem była ona realizowana w praktyce co do treści polityki państwa, nieodzowne jest stworzenie odpowiedniej formy sprawowania władzy przez lud pracujący. Konieczne jest stworzenie pewnych gwarancji prawnych, zabezpieczających władzę najwyższą właśnie ludu pracującego, a nie węższej czy też szerszej grupy społecznej.

Najlepszą gwarancją w tym względzie byłoby, gdyby sam lud pracujący sprawował swą władzę bezpośrednio, to znaczy, aby sam jako całość stanowił prawa, sam powoływał ich wykonawców i sam wykonanie prawa bezpośrednio kontrolował. Z zasady zwierzchnictwa ludu pracującego logicznie wypływa więc zasada demokracji bezpośredniej. Ona też, logicznie i doktrynalnie rzecz biorąc, winna być podstawową zasadą konstytucjonalizmu socjalistycznego, regulującą sposób sprawowania władzy najwyższej w państwie socjalistycznym przez lud pracujący.

Jednakże praktycznie rzecz biorąc, realizacja zasady demokracji bezpośredniej w państwach nowożytnych w ogóle [2], a szczególnie w państwach socjalistycznych, napotkałaby na trudności wprost nie do pokonania. W czystej swej postaci zasada ta nie może być przyjęta ze względów praktycznych. Zastosowanie pewnych jej elementów, np. instytucji referendum ludowego, jakkolwiek możliwe, rodzi również wiele zastrzeżeń. Wynika to z kilku przyczyn natury obiektywnej.

Na realizację zasady demokracji bezpośredniej w formie zgromadzeń ludowych, np. na wzór starożytnych Aten czy Sparty, nie pozwala wielka liczba ludności i rozległość terytorium współczesnych państw. Niemożliwe jest również przeprowadzenie nad każdą ustawą głosowania powszechnego.

Na realizację zasady demokracji bezpośredniej nie pozwalają złożone stosunki społeczne i polityczne współczesnych państw, inne niż w państwach starożytnych. Współcześnie bowiem z jednej strony prawa i wolności polityczne stają się udziałem coraz szerszych grup obywateli, z drugiej jednak państwo, jako instytucja klasowa, reprezentuje interesy tylko części społeczeństwa. W starożytnych państwach greckich tylko

---

[2] Na trudności związane ze stosowaniem form demokracji bezpośredniej wskazywali teoretycy burżuazyjni. Por. np. K. Monteskiusz: *O duchu praw*, Warszawa 1927, ss. 20 i 225; A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, ss. 315—316; H. Kelsen: *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa (br.), ss. 40—42 i 46; Z. Balicki: *Parlamentaryzm*, t. I, Lwów—Warszawa 1900, ss. 33 i 72.

ludzie wolni posiadali prawa polityczne, a władza publiczna reprezentowała wyłącznie ich interesy.

Na realizację zasady demokracji bezpośredniej nie pozwalają złożone zadania publiczne, wykonywane przez państwo, a w związku z tym konieczność dyskutowania i rozstrzygania całego szeregu spraw specjalnych. Nie jest to możliwe w dużym gronie ludzi, zwłaszcza że na ogół nie mają oni do tego dostatecznego przygotowania. Umiejętności zarządzania sprawami, w których decyduje aparat państwowy, a więc i kontroli jego działalności, nie można sprowadzić do znajomości czterech działań arytmetycznych. Przeciwnie, zarządzanie np. ekonomiką socjalistyczną wymaga wykorzystania najnowszych zdobyczy technicznych w rodzaju maszyn elektronowych. Konieczność wprowadzenia podziału pracy i specjalizacji nie omija też życia państwowego.

Jeżeli zasada demokracji bezpośredniej w formie zgromadzenia ludowego wszystkich obywateli jest we współczesnych państwach w ogóle niemożliwa [3], to w formie instytucji referendum ustawodawczego może mieć bardzo ograniczony zasięg działania. Zawsze jednak z jej stosowaniem wiążą się duże trudności. W drodze referendum można wprawdzie uchwalić ustawę, nie można jednak skontrolować jej wykonania. Projekt ustawy musi być przy tym wcześniej przygotowany przez ciało węższe i bardziej kompetentne, powstaje zatem pytanie, dlaczego nie miałoby ono uprawnienia do uchwalenia ustawy. Wprawdzie z uwagi na istnienie rozwiniętego systemu wyrażania opinii publicznej, jak prasa, radio, telewizja itp., można prowadzić publiczną dyskusję nad projektem ustawy, nie można jednak w ten sposób przyjmować do wyłożonego projektu poprawek. W referendum nie ma też w zasadzie warunków, by przeprowadzać głosowanie nad poszczególnymi częściami projektu ustawy, lecz tylko nad jego całością.

Ujemnych stron instytucji referendum ustawodawczego można by podać więcej. Wprawdzie nie oznaczają one, że instytucja ta w ogóle nie może czy też nie powinna być stosowana w państwach współczesnych, także socjalistycznych, niemniej jednak oznaczają one, że instytucja ta może być stosowana w przypadkach raczej wyjątkowych, w sprawach stosunkowo prostych i ogólnie znanych, w sprawach szczególnie ważnych.

Trudności z wprowadzeniem na szerszą skalę instytucji referendum ustawodawczego do praktyki ustrojowej państw socjalistycznych są

---

[3] Niedogodności stanowienia prawa przez zgromadzenie ludowe wszystkich obywateli widoczne były także w Atenach i Sparcie, skoro przygotowywanie projektów ustaw powierzono tam ciałom mniej licznym, tj. radzie pięciuset (bule) w Atenach czy radzie starszych (geruzji) w Sparcie.

tym większe, że w okresie dokonywania rewolucji socjalistycznej zachodzi konieczność przeprowadzania szybkich zmian tak w ustroju społeczno-gospodarczym, jak i w organizacji aparatu państwowego. Okoliczności te nie pozwalają przyjąć skomplikowanej procedury stanowienia ustaw w drodze głosowania powszechnego. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że w związku z przejęciem na własność państwa socjalistycznego podstawowych gałęzi gospodarki narodowej zwiększa się bardzo zakres jego działalności ustawodawczej w dziedzinie rozwijania gospodarki i kultury.

W procesie dokonywania rewolucji socjalistycznej zachodzi konieczność przeprowadzania szybkich zmian także w składzie aparatu administracji państwowej, co byłoby bardzo utrudnione, gdyby powoływanie organów tego aparatu odbywać się miało na zasadzie głosowania powszechnego.

Wymienione trudności związane z zastosowaniem w państwach socjalistycznych zasady demokracji bezpośredniej, zmuszają do przyjęcia jej alternatywy, tj. zasady demokracji pośredniej. Za nią też opowiadali się klasycy marksizmu-leninizmu. Krytykując ostro burżuazyjny system przedstawicielski z uwagi na jego klasową treść i ograniczony charakter nie odrzucali oni nigdy samej idei reprezentacji i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy przez lud pracujący. Wyjścia z parlamentaryzmu burżuazyjnego (scharakteryzowanego przez nich jako ustroju politycznego państwa, w którym instytucje przedstawicielskie są niezależne od ludu i nie są organami pracującymi, tj. decydującymi o pracy aparatu państwowego) szukali nie w odrzuceniu instytucji przedstawicielskich w ogóle, lecz w ich ulepszeniu, zdemokratyzowaniu. Wyjście widzieli oni w przezwyciężeniu wspomnianych ograniczeń instytucji przedstawicielskich, istniejących w państwach burżuazyjnych, a więc w podporządkowaniu organów przedstawicielskich ludowi pracującemu oraz w podporządkowaniu innych grup organów państwowych, szczególnie organów administracyjnych, organom przedstawicielskim, w przekształceniu tych ostatnich w trzon aparatu państwowego.[4]

Zasada demokracji pośredniej stała się też jedną z podstawowych zasad konstytucjonalizmu socjalistycznego, regulujących sposób sprawowania władzy przez lud pracujący.

II

Pojęcie demokracji pośredniej oznacza taki stan faktyczny, w którym klasa panująca nie sprawuje swej władzy bezpośrednio, lecz poprzez

[4] Por. np. W. Lenin: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, ss. 188 i 190.

organy przedstawicielskie, lub inaczej i bodaj ściślej mówiąc, kiedy klasa panująca nie sprawuje władzy sama, lecz sprawują ją za nią i w jej imieniu organy przedstawicielskie. W przypadku państwa socjalistycznego idzie o organy przedstawicielskie ludu pracującego, ponieważ właśnie on, zgodnie z naczelną zasadą konstytucjonalizmu socjalistycznego, ma być podmiotem władzy najwyższej w państwie.

Wyjaśniając określenie demokracji pośredniej należy wskazać, że w warunkach jej realizacji sprawowanie władzy nie należy do klasy panującej jako całości, lecz do jej organów przedstawicielskich, jednakże wspomniane organy nie sprawują władzy we własnym interesie i imieniu, lecz w interesie i imieniu klasy panującej, której wolę mają wcielać w praktycznym działaniu.

Pojęcie sprawowania władzy obejmuje nieodzownie co najmniej trzy podstawowe elementy, a mianowicie: 1) stanowienie prawa; 2) powoływanie jego wykonawców, tj. głównie aparatu wykonawczo-zarządzającego, a także innych grup organów państwowych, wykonujących inne funkcje poza funkcją administrowania; 3) kontrolę stosowania prawa przez tenże aparat, a w związku z tym i możliwość dokonywania zmian w jego składzie. Organy państwowe, które w istotnym stopniu wykonują wymienione zadania, są organami sprawującymi władzę w państwie, tj. organami władzy państwowej, bez względu na ich nazwę, sposób powoływania i formy organizacyjne.

Tak więc w systemie demokracji pośredniej organy przedstawicielskie klasy panującej mają decydujące znaczenie w aparacie państwowym, ponieważ posiadają w zakresie swego działania — j e ż e l i t a k j e s t r z e c z y w i ś c i e — trzy wymienione wyżej, decydujące, podstawowe funkcje, wchodzące w skład pojęcia sprawowania władzy państwowej.

Wspomniane organy są zarazem organami władzy państwowej i organami przedstawicielskimi. Są one organami sprawującymi władzę, tj. decydującymi we wszystkich wymienionych wyżej kierunkach ich aktywności i d l a t e g o i t y l k o o t y l e mogą być nazwane organami sprawowania władzy państwowej, lecz nie panowania, albo krócej mówiąc — organami władzy państwowej. Są one organami sprawującymi władzę państwową w interesie i imieniu swej klasy jako całości, w swej działalności — w każdym z wymienionych wyżej trzech kierunków ich aktywności, a przede wszystkim w zakresie stanowienia prawa — są organami reprezentującymi interesy i wolę klasy panującej jako całości i d l a t e g o i t y l k o o t y l e mogą być nazwane organami przedstawicielskimi.

Powoływanie organów przedstawicielskich w drodze wyborów powszechnych ma oczywiście ogromne znaczenie jako gwarancja ich przedstawicielskiego charakteru w praktyce. Z materialnego punktu widzenia nie jest ono jednak elementem pojęcia demokracji pośredniej, przedstawicielskiej formy sprawowania władzy.[5] Dotyczy to także instytucji odwoływania poszczególnych przedstawicieli przez wyborców.

Określanie organów przedstawicielskich jako organów pochodzących z wyborów powszechnych nie jest słuszne z tego względu, że wówczas należałoby odmówić przedstawicielskiego charakteru organom typu Krajowej Rady Narodowej, a więc organom powoływanym na zasadzie delegowania do nich przedstawicieli organizacji politycznych i społecznych ludu. Tymczasem organy tego typu, powoływane swego czasu w różnych państwach socjalistycznych, z socjologicznego punktu widzenia były organami przedstawicielskimi ludu.

Natomiast istotną cechą organów przedstawicielskich jest fakt, że są to organy wieloosobowe, kolegialne. Reprezentować różne poglądy ludu w określonej sprawie mogą tylko organy odpowiednio liczne, nigdy zaś jednoosobowe. Należy przy tym wskazać na to, że problem przedstawicielskiej formy sprawowania władzy istnieje tylko tam, gdzie prawnie za podmiot władzy najwyższej uznana jest jakaś wielka grupa społeczna, w której siłą rzeczy występują różnice poglądów. Jedność zdań można zaś osiągnąć w drodze dyskusji i głosowania.

Istota systemu demokracji pośredniej polega na tym, że wola organu przedstawicielskiego, tj. wola jego większości, wyrażona w ustanowionym przezeń prawie, w uchwale o powołaniu organu wykonawczego czy jego odwołaniu w wyniku negatywnej oceny jego pracy, czy wreszcie w uchwale uchylającej decyzję organu wykonawczego itp., traktowana jest jako wola klasy panującej rzeczywiście, a prawnie rzecz biorąc — jako wola suwerennego ludu.[6]

---

[5] Dlatego też — moim zdaniem — nie jest słuszne powszechnie przyjęte w nauce socjalistycznej określanie organów władzy państwowej jako organów przedstawicielskich, tj. kolegialnych organów pochodzących z wyborów powszechnych. Chociaż w państwach socjalistycznych organy te mogą być identyczne, to jednak ich cechy szczególne są różne. Przy tym i w państwach socjalistycznych istnieją także organy, które będąc organami władzy państwowej nie są, formalnie biorąc, organami przedstawicielskimi. Organami takimi są niewątpliwie emanacje parlamentów, którym konstytucje nadają szereg uprawnień władczych, lecz których nie zaliczają do organów przedstawicielskich. Jednakże nie zawsze się to dostrzega. Por. np. *Gosudarstwiennoje prawo stran narodnoj diemokratji*, pod red. K a t o k a, Moskwa 1961, s. 139.

[6] Por. M. S o b o l e w s k i: *Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo", 1956, z. 12, ss. 957 i 962.

I w rzeczy samej niemożliwy jest rozdźwięk między wolą rzeczywiście przedstawicielskiego organu władzy państwowej a wolą klasy panującej. Rozbieżność między wolą organu przedstawicielskiego a wolą rzeczywiście panującej grupy społecznej wykluczona jest *ex definitione*. Idzie jednak o to, aby w praktyce nie było też rozbieżności między wolą organu przedstawicielskiego a wolą konstytucyjnie przewidzianego podmiotu władzy najwyższej, w państwie socjalistycznym — ludu pracującego. Tutaj zaś, jak zwykle między prawem a życiem, rozbieżności są możliwe, ale nie są konieczne. Powstawaniu tych sprzeczności zapobiegać ma m. in. przyjęcie odpowiednich zasad ustrojowych, w sumie składających się na system przedstawicielski.

Od pojęcia demokracji pośredniej, odzwierciedlającego faktyczny stan rzeczy, należy odróżnić pojęcie konstytucyjnej zasady demokracji pośredniej. Pojęcie to odzwierciedla istniejący w danym państwie stan prawny, utrwalony w konstytucji, która przyjmuje przedstawicielską formę sprawowania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności, tj. naród, lud czy lud pracujący. Zasada demokracji pośredniej wyraża pewne postulaty w zakresie konstytucyjnego uregulowania organizacji i trybu działania aparatu państwowego. Jej realizacja wymaga przede wszystkim powołania organów przedstawicielskich jako trzonu aparatu państwowego, tj. jako organów władzy państwowej.

Zasada demokracji pośredniej, skoro przyjęta jest przez konstytucję, wyraża określone powinności co do odpowiedniego usytuowania organów przedstawicielskich w aparacie państwowym. Do nich przede wszystkim — ogólnie biorąc — należą: 1) powinność organów, które prawnie traktowane są jako organy przedstawicielskie ludu, aby pełniły funkcje organów władzy państwowej, tj. stanowiły prawo, powoływały jego wykonawców oraz kontrolowały jego wykonanie; 2) powinność organów władzy państwowej, aby reprezentowały w swej działalności interesy i wolę konstytucyjnie wskazanego podmiotu władzy najwyższej, tj. aby były rzeczywiście jego organami przedstawicielskimi; 3) powinność wszystkich innych organów państwowych oraz wszystkich obywateli, aby wola organów władzy państwowej jako organów przedstawicielskich traktowana była jako wola konstytucyjnie wskazanego podmiotu władzy najwyższej w państwie. Należy podkreślić, że trzecia powinność niejako wypływa z dwu pierwszych, a wszystkie są ściśle ze sobą związane.

III

Zasadę demokracji pośredniej przyjmują wszystkie konstytucje socjalistyczne, począwszy od Konstytucji RSFRR z r. 1918. Przyjmują ją

zarówno konstytucje uchwalone dawniej, jak i uchwalone w niektórych państwach w ostatnich kilku latach. Demokrację pośrednią jako zasadniczą formę sprawowania władzy ludu pracującego przyjmuje też nowa Konstytucja SFRJ z r. 1963, chociaż — jak wiadomo — w Jugosławii kładzie się duży nacisk zarówno w teorii, jak i w praktyce, na różne formy bezpośredniego udziału ludu w sprawowaniu władzy. Różne są tylko konkretne sformułowania tej zasady w poszczególnych konstytucjach, a także różne są konkretne formy jej realizacji i zabezpieczenia.

Różnice ujawniają się między innymi w tym, że niektóre konstytucje socjalistyczne przyjmują niejako pewne ustępstwa na rzecz zasady demokracji bezpośredniej przyjmując instytucję referendum ustawodawczego, inne zaś konstytucje instytucji tej nie znają. Należy przy tym zaznaczyć, że instytucja referendum w praktyce ustrojowej państw socjalistycznych nie miała — jak dotychczas — większego znaczenia. Stosowana była ona bodaj w ogóle tylko dwukrotnie, mianowicie w Polsce w r. 1946 w sprawie dwuizbowości parlamentu, dokonanych reform społeczno-gospodarczych i granic państwa, a następnie w Bułgarii w r. 1946 w sprawie zniesienia monarchii i przyjęcia republikańskiej formy państwa.

Konstytucjonalizm socjalistyczny za zasadniczą formę sprawowania władzy ludu pracującego przyjmuje demokrację pośrednią, tj. sprawowanie jej przez organy przedstawicielskie.

W sposób bodaj najbardziej wyraźny zasadę demokracji pośredniej formułują konstytucje radzieckie, zarówno Konstytucja RSFRR z r. 1918, jak też ZSRR z r. 1924 i 1936, a za ich wzorem konstytucje MRL z r. 1940 i LRA z r. 1946, a także Konstytucja ChRL z r. 1954. Identyfikacja władzy ludu pracującego z władzą organów przedstawicielskich, tj. parlamentów socjalistycznych i rad terenowych, jest w nich podkreślona szczególnie wyraźnie.

Konstytucja RSFRR z r. 1918 zasadę demokracji pośredniej zawiera w różnych postanowieniach. Wskazuje na to już sama nazwa nowego państwa rosyjskiego: Republika Rad, a także sformułowania:

> „Główne zadanie konstytucji [...] polega na zaprowadzeniu dyktatury proletariatu miejskiego i wiejskiego i najuboższego włościaństwa w postaci potężnej Wszechrosyjskiej Władzy Sowieckiej".[7]

---

[7] Por. § 1 Konstytucji RSFRR z r. 1918, który głosi, że Rosja jest Republiką Rad, jak również § 9 tejże Konstytucji.

Niejako powtórzenie tego znajdujemy w postanowieniu głoszącym:

„Cała władza w granicach socjalistycznej federacyjnej sowieckiej republiki rosyjskiej należy do całej ludności robotniczej w kraju, zjednoczonej w radach miejskich i wiejskich”.[8]

Konstytucja ZSRR z r. 1936 zasadę demokracji pośredniej zawiera w następującym sformułowaniu:

„Cała władza w ZSRR należy do ludu pracującego miast i wsi w osobie Rad Delegatów Ludu Pracującego”.[9]

Identyczne sformułowania zawierają konstytucje MRL z r. 1940 i LRA z r. 1946, z tym tylko, że przyjęte są w nich inne nazwy organów przedstawicielskich. W MRL są nimi churały delegatów ludu pracującego na czele z Wielkim Churałem Ludowym[10], natomiast w LRA są nimi rady ludowe na czele ze Zgromadzeniem Ludowym.[11]

W wymienionych wyżej konstytucjach szczególnie podkreślana jest identyfikacja władzy ludu pracującego z władzą organów przedstawicielskich przez sformułowanie: „w osobie” czy też „w postaci” organów przedstawicielskich. Sformułowanie to jak też fakt, iż zasada demokracji pośredniej wyrażona jest tu w jednym zdaniu z zasadą zwierzchnictwa ludu pracującego, co zresztą dotyczy większości konstytucji socjalistycznych, prowadzi nas do wniosku, że konstytucje te wręcz nie uznają innych form sprawowania władzy ludu poza władzą jego organów przedstawicielskich. Przewidziana zaś w konstytucjach ZSRR z r. 1936 i MRL z r. 1940 instytucja referendum ludowego mogłaby mieć tylko charakter konsultacyjny.

Podobne sformułowanie w omawianej kwestii zawiera konstytucja ChRL z r. 1954, która głosi:

„Cała władza w Chińskiej Republice Ludowej należy do ludu reprezentowanego przez Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych i terenowe zgromadzenia przedstawicieli ludowych”.[12]

Konstytucja ChRL nie przewiduje przy tym instytucji referendum w ogóle.

---

[8] Por. jej § 10. Cytuję według polskiego tłumaczenia tejże Konstytucji, wydanego w Moskwie w r. 1918 nakładem istniejącego przy Komisariacie do Spraw Narodowości RKL Komisariatu Polskiego. W § 10 użyte słowo „robotniczej” należałoby rozumieć jako „pracującej”, co byłoby bez wątpienia bardziej zgodne z duchem tej Konstytucji.

[9] Por. art. 3 Konstytucji ZSRR z r. 1936.

[10] Por. art. 3 Konstytucji MRL z r. 1940.

[11] Por. art. 4 Konstytucji LRA z r. 1946 (w wersji zmienionej przez Zgromadzenie Ludowe LRA 4 lipca 1950 r.). Chociaż w art. 4 mówi się o radach ludowych w ogóle jako organach sprawujących władzę ludu pracującego, to jednak parlament nosi inną nazwę, mianowicie Zgromadzenia Ludowego. Por. część II, rozdz. I, pkt *a* tejże Konstytucji.

[12] Por. art. 2 ust. 1 Konstytucji ChRL z r. 1954.

Zbieżne są też w sformułowaniu zasady demokracji pośredniej konstytucje: KRL-D z r. 1948, RRL z r. 1952, CSR z r. 1948 i CSRS z r. 1960, a także nowe konstytucje DRW [13] i MRL z r. 1960. Konstytucja KRL-D stwierdza w tym względzie, że:

„Lud realizuje władzę za pośrednictwem swego organu przedstawicielskiego i terenowych Zgromadzeń Ludowych wszystkich stopni".[14]

Konstytucja RRL głosi, że:

„W Rumuńskiej Republice Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi, który realizuje ją poprzez Wielkie Zgromadzenie Narodowe i Rady Ludowe".[15]

W konstytucji CSR czytamy:

„Suwerenny naród realizuje władzę państwową poprzez organy przedstawicielskie, wybierane przez naród, kontrolowane przez naród i odpowiedzialne przed narodem".

Podobnie brzmi też odpowiednie sformułowanie Konstytucji CSRS z r. 1960, z tą tylko różnicą, że mowa tu jest o ludzie pracującym jako podmiocie władzy najwyższej.[16]

Nowa konstytucja DRW w przeciwieństwie do konstytucji z r. 1946 wyraźnie zawiera zasadę demokracji pośredniej. Postanawiając, że cała władza w DRW należy do ludu, w tym samym artykule stwierdza ona jednocześnie, że:

„Lud realizuje należącą do niego władzę poprzez Zgromadzenie Narodowe i terenowe Rady Ludowe, wybrane przez lud i odpowiedzialne przed ludem".[17]

W przeciwieństwie też do swej poprzedniczki nie przewiduje obligatoryjnie instytucji referendum konstytucyjnego, a tylko fakultatywnie referendum o charakterze konsultacyjnym w sprawach niekonstytucyjnych. Podobnie stwierdza też nowa konstytucja MRL w sformułowaniu, że lud pracujący MRL realizuje władzę państwową poprzez państwowe organy przedstawicielskie — churały delegatów ludowych.[18]

W zasadzie to samo sformułowanie zawiera Konstytucja LRB z r. 1947, która stwierdza w tym względzie m. in., że Bułgaria jest Republiką Ludową „z rządem przedstawicielskim" oraz że w LRB „władza ta [tj.

---

[13] Nowa Konstytucja DRW uchwalona została przez Zgromadzenie Narodowe 31 XII 1959 r., a weszła w życie 1 I 1960 r. Przyjmując datę wejścia jej w życie w dalszym ciągu będzie nazywana Konstytucją DRW z r. 1960.

[14] Por. art. 2 ust. 2 Konstytucji KRL-D z r. 1948. Charakterystyczne dla tego sformułowania jest to, że traktuje ono w zasadzie jedynie najwyższy organ przedstawicielski jako organ reprezentujący lud.

[15] Por. art. 4 Konstytucji RRL z r. 1952.

[16] Por. art. IV ust. 1 Konstytucji CSR z r. 1948 oraz art. 2 ust. 2 Konstytucji CSRR z r. 1960.

[17] Por. art. 4 Konstytucji DRW z r. 1960.

[18] Por. art. 3 Konstytucji MRL z r. 1960.

władza ludu] realizowana jest p o p r z e z swobodnie wybrane organy przedstawicielskie i p o p r z e z głosowanie ludowe".[19] Specyfika tego sformułowania polega na tym, że obok zasady demokracji pośredniej wymienia się głosowanie ludowe jako równorzędną formę sprawowania władzy ludu.

Nieco inaczej w porównaniu z poprzednio omówionymi formułują zasadę demokracji pośredniej konstytucje: WRL z r. 1949 oraz PRL z r. 1952. Różnica między tymi dwoma a poprzednio omówionymi konstytucjami socjalistycznymi polega na tym, iż konstytucje WRL i PRL stwierdzają, że lud pracujący miast i wsi sprawuje swą władzę państwową p o p r z e z wybieranych przez lud, kontrolowanych przezeń i przed nim odpowiedzialnych p r z e d s t a w i c i e l i, a nie organy przedstawicielskie, przy czym konstytucja PRL wymienia te organy, do których wybierani są przedstawiciele ludu, a więc Sejm i rady narodowe, konstytucja WRL zaś tego nie czyni.[20] Sformułowanie to należy uznać za niezbyt udane i ścisłe, ponieważ w gruncie rzeczy lud pracujący sprawuje władzę nie poprzez swych przedstawicieli, lecz poprzez organy przedstawicielskie. To one przecież, a nie poszczególni przedstawiciele, są organami władzy państwowej. Treść jednak tych postanowień jest jednoznaczna. Z tej różnicy sformułowań wynikać może co najwyżej podkreślenie, iż delegaci wybierani do organów przedstawicielskich winni reprezentować interesy i wolę swoich wyborców jako poszczególnych części suwerennego ludu pracującego.

Taki też wniosek można wysnuć ze sformułowań wyrażających zasadę demokracji pośredniej zawartych w prawie konstytucyjnym FLRJ. Konstytucja FLRJ z r. 1946 formułując tę zasadę stwierdza:

„Lud sprawuje swoją władzę p r z e z swobodnie wybrane przedstawicielskie o r g a n y władzy państwowej".

Natomiast Ustawa Konstytucyjna FLRJ z r. 1953, nie uchylając poprzedniego postanowienia w tym względzie, stanowi:

„Lud pracujący sprawuje władzę i zarządza sprawami społecznymi p r z e z s w y c h p r z e d s t a w i c i e l i w komitetach ludowych i skupsztinach [...]".[21]

Są to więc istniejące obok siebie i swego czasu jednocześnie obowiązujące dwa różne sformułowania o tej samej treści prawnej zasady demokracji pośredniej. Zdaniem więc ustrojodawcy jugosłowiańskiego — i słusznie — sformułowania te, aczkolwiek różne, nie są ze sobą

---

[19] Por. art. 1 i art. 2 Konstytucji LRB z r. 1947. Jednakże art. 16 głosi, że władzę ustawodawczą sprawuje wyłącznie ZL.

[20] Por. § 2 ust. 2 Konstytucji WRL z r. 1949 oraz art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL z r. 1952.

[21] Por. art. 6 ust. 2 Konstytucji FLRJ z r. 1946 oraz art. 2 Ustawy Konstytucyjnej FLRJ z r. 1953.

sprzeczne. Niemniej jednak należy stwierdzić, że formuła: „sprawowanie władzy ludu poprzez przedstawicieli" nie jest ścisła. Nowa konstytucja SFRJ z r. 1963 używa w zasadzie obydwu wspomnianych formuł określających zasady demokracji pośredniej.[22]

Odrębnie w omawianym względzie należy potraktować Konstytucję DRW z r. 1946 (już nie obowiązującą) oraz Konstytucję NRD z r. 1949. Charakterystyczne dla nich jest to, że zasady demokracji pośredniej nie formułują w sposób ogólny w jakimś odrębnym postanowieniu, przyjmując ją jednak w szeregu różnych postanowień dotyczących organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego.[23] Ich specyfiką jest także to, że należą do tych konstytucji socjalistycznych, które przyjmują instytucję referendum ustawodawczego, w praktyce zresztą nie wykorzystywaną.

Należy przy tym podkreślić, że wszystkie konstytucje socjalistyczne w tej czy innej formie wskazują też na kilka momentów ściśle związanych z realizacją zasady demokracji pośredniej.

Po pierwsze, wskazują one na konieczność zabezpieczenia przedstawicielskiego charakteru organów, poprzez które lud pracujący sprawować ma swoją władzę państwową, czyli inaczej mówiąc, które w imieniu i w interesie ludu pracującego władzę tę mają sprawować.

Po drugie, wskazują one na konieczność takiego usytuowania organów przedstawicielskich ludu pracującego wśród różnych organów państwowych, nadania im takich kompetencji, aby mogły wypełnić zadania organów władzy państwowej, odgrywać podstawową, decydującą rolę w aparacie państwowym, aby były trzonem tego aparatu. Znajduje to wyraz m. in. w ich nazwie — organy władzy państwowej, jak też w przyjętym często postanowieniu, że mają być podstawą polityczną aparatu państwowego.

Po trzecie, wskazują one na konieczność podporządkowania wszystkich innych organów państwowych, w tym także terenowych organów władzy państwowej, najwyższemu organowi przedstawicielskiemu. Zabezpieczyć ma to jednolitość działania wszystkich organów państwowych.

IV

Stwierdziliśmy poprzednio, że pojęcie demokracji pośredniej odzwierciedla pewien stan faktyczny, pojęcie zaś zasady demokracji pośredniej odzwierciedla pewien stan prawny. I tu, tj. między postanowieniami konstytucji, wyrażającymi zasadę demokracji pośredniej z jednej, a praktyką ustrojową z drugiej strony, mogą zachodzić rozbieżności czy sprzeczności,

[22] Por. art. 71 ust. 2 i 74 ust. 1 Konstytucji SFRJ z r. 1963.

[23] Por. art. 22 i 58 Konstytucji DRW z r. 1946 oraz art. 2 ust. 2 i 3, art. 50, 51, 81 i inne Konstytucji NRD z r. 1949.

co jest rzeczą zupełnie zrozumiałą. Rozbieżności te zarysowują się zarówno wówczas, gdy organy powołane konstytucyjnie do pełnienia roli organów władzy państwowej w rzeczywistości nimi nie są, jak też wtedy, kiedy faktycznie nie są organami przedstawicielskimi konstytucyjnie założonego podmiotu władzy najwyższej, w państwie socjalistycznym — ludu pracującego.[24] Zjawiskom tego rodzaju zapobiec ma m. in. to, co nazywamy systemem przedstawicielskim lub co można by nazwać także systemem demokracji pośredniej.

Pojęcia systemu przedstawicielskiego nie można sprowadzać do tego, co teoretycy burżuazyjni nazywają przedstawicielstwem [25], tj. do określonego stosunku posła do wyborców, zgodnie z którym wola posła traktowana jest jako wola wyborców lub nawet całego ludu. Pojęcia systemu przedstawicielskiego nie można więc sprowadzać do pojęcia mandatu wolnego. Nie można go też utożsamiać z odpowiedzialnością posła przed wyborcami czy z mandatem nakazczym, jakkolwiek instytucja odpowiedzialności deputowanego przed wyborcami i, co z tego wynika, jego odwoływalności przez wyborców, jest istotną gwarancją przedstawicielskiego charakteru organów wybieranych przez lud. Pojęcie systemu przedstawicielskiego jest szersze od takiego czy innego, prawnie uregulowanego stosunku między posłem a jego wyborcami, zwykle nazywanego przedstawicielstwem politycznym. Obejmuje ono całokształt zasad prawnych ustroju, określających zarówno stosunki między ludem a organami przedstawicielskimi, między organami przedstawicielskimi a innymi organami w państwie, jak wreszcie stosunki między organami przedstawicielskimi różnych stopni.

To, co w wypowiedziach teoretyków burżuazyjnych na temat przedstawicielstwa, utożsamianego zwykle z mandatem wolnym, jest istotne i słuszne, mieści się w pojęciu demokracji pośredniej. Jednakże wbrew ich poglądom, niekiedy zresztą nieświadomie powtarzanym w nauce socjalistycznej [26], tak jak suwerenem jest lud jako całość, a nie wy-

---

[24] W literaturze socjalistycznej przy omawianiu tych zagadnień pomija się zwykle milczeniem rozróżnienie między prawem a życiem, między normami prawnymi a praktyką ustrojową, stan prawny traktuje się jako stan rzeczywisty. Por. np. B. Spasow, A. Angiełow: *Gosudarstwiennoje prawo Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1962, s. 264.

[25] Por. np. J. Jellinek: *Ogólna nauka o państwie, część II*, Warszawa 1921, s. 426; Balicki: *op. cit.*, t. I, ss. 117, 125—126, 133—134 i 128.

[26] Tak np. B. Spasow, wychodząc podobnie jak i burżuazyjni teoretycy prawa państwowego z pojęcia przedstawicielstwa jako stosunku między posłem a wyborcami, stwierdza, że deputowany do Zgromadzenia Ludowego LRB jest przedstawicielem ludu i że wyrażając ogólną wolę swych wyborców wyraża wolę całego ludu. Nie bierze więc on pod uwagę, że może istnieć różnica zdań między częścią a całością zarówno w łonie ludu, jak i w łonie organu przedstawicielskiego,

borcy poszczególnych okręgów, tak reprezentantem ludu jest najwyższy organ przedstawicielski jako całość, a nie poszczególni posłowie wzięci oddzielnie.[27] Mamy tu do czynienia z dialektyką części i całości. Całość składa się nie inaczej jak z poszczególnych części, tworzy ona jednak już nową jakość. Suwerenne prawa ludu jako całości reprezentuje najwyższy organ przedstawicielski jako całość. On też sprawuje władzę, a nie poszczególni posłowie. Wola organu przedstawicielskiego, a nie wola przedstawiciela, może być, a prawnie rzecz biorąc, winna być traktowana jako wola ludu, w przypadku zaś terenowego organu przedstawicielskiego — jako wola ludności danego terenu. W stosunkach wewnętrznych państwa przedstawiciel jest reprezentantem m. in. wyborców swego okręgu jako części suwerennego ludu, ale części niesuwerennej.

Z drugiej strony także przy przyjęciu mandatu związanego, opartego na instrukcjach wyborców, a więc przy jego skrajnej postaci, decyzja organu przedstawicielskiego jest decyzją wiążącą, zobowiązującą zarówno wszystkich pojedynczo wziętych przedstawicieli — członków danego organu przedstawicielskiego, jak też wszystkich wyborców — obywateli państwa w ogóle czy też mieszkających na terenie działania danego lokalnego organu władzy państwowej (ściślej mówiąc — wobec tych, do których dana decyzja jest adresowana). Fakt przyjęcia mandatu nakazczego nie wyklucza więc tego, że organy przedstawicielskie są organami działającymi z a wyborców, z a lud jako podmiot władzy najwyższej i w jego imieniu, że wydają one decyzje prawomocne wobec ogółu obywateli państwa. Mamy tu przecież do czynienia z jednością władzy i z jednym podmiotem suwerenności, a nie z różnymi państwami i z różnymi podmiotami władzy. Inaczej jest tylko w stosunkach międzynarodowych, gdzie decyzje zapadają nie na zasadzie większości głosów, ale jednomyślnie, i gdzie przedstawiciel państwa zawsze może odstąpić od układu. Nawiasem mówiąc, stosunki prawno-polityczne w Polsce szlacheckiej XVIII wieku oparte na *liberum veto* wyraźnie oscylowały w tym właśnie kierunku.

Pod pojęciem systemu przedstawicielskiego, albo inaczej mówiąc — systemu demokracji pośredniej, należy rozumieć łącznie zasadę demokracji pośredniej oraz całokształt zasad zabezpieczających jej prawidłową realizację. Idzie więc o takie prawnie utrwalone zasady ustro-

---

a także nie bierze pod uwagę możliwości powstawania różnicy zdań między wolą ludu a wolą parlamentu. Por. Spasow, Angiełow: *op. cit.*, ss. 263—264.

[27] Takie też stanowisko reprezentuje N. Christow: *W Narodnata Republika Błgarija cjałata włast proisticza ot naroda i prinadleži na naroda*, Sofija 1949, s. 11.

jowe, które by: 1) zabezpieczały przedstawicielski charakter organów powołanych do reprezentowania interesów i woli wskazanego w konstytucji podmiotu władzy najwyższej, aby organy te nie mogły sprawować władzy w interesie szerszej czy węższej grupy społecznej, ale właśnie w interesie i imieniu konstytucyjnie określonego suwerena; 2) zabezpieczały decydujące znaczenie w aparacie państwowym organom przedstawicielskim, gwarantowały im pozycję organów władzy państwowej; 3) zabezpieczały jednolitość działania aparatu państwowego w pionie organów przedstawicielskich, co jest szczególnie ważne w państwach socjalistycznych, w których oprócz parlamentu istnieją także rady terenowe.

W pierwszym przypadku idzie o takie zasady ustrojowe, jak: 1) zasada demokratycznego powoływania organów przedstawicielskich; 2) zasada kontroli wyborców nad działalnością ich reprezentantów i ściśle z nią związana zasada określająca obowiązek przedstawicieli utrzymywania stałej więzi z wyborcami; 3) zasada odpowiedzialności przedstawicieli przed swymi wyborcami i związana z nią zasada ich odwoływalności przez wyborców. W sumie mają one prowadzić do realizacji zasady nadrzędności wyborców nad ich reprezentantami, a w ten sposób do realizacji interesów i woli wyborców w pracy ich organów przedstawicielskich.

W drugim przypadku idzie o takie zasady prawno-ustrojowe, jak: 1) zasada rozdziału funkcji państwa między poszczególne grupy organów państwowych w ten sposób, aby decydujące funkcje pozostały w zakresie działania organów przedstawicielskich; 2) zasada kontroli organów przedstawicielskich nad działalnością innych organów państwowych; 3) zasada odpowiedzialności innych pionów organów państwowych, szczególnie zaś aparatu administracji państwowej, przed organami przedstawicielskimi; 4) zasady określające wewnętrzną organizację i tryb działania organów władzy państwowej w ten sposób, aby mogły one spełnić swą rolę ustrojową, wykonać nałożone na nie zadania. W sumie mają one prowadzić do realizacji zasady nadrzędności organów władzy nad innymi grupami organów państwowych, przede wszystkim zaś nad organami wykonawczo-zarządzającymi.

W trzecim przypadku idzie o takie zasady prawno-ustrojowe, jak: 1) zasada ustalania kompetencji wszystkich pozostałych organów przedstawicielskich przez najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej; 2) zasada samorządności działania terenowych organów przedstawicielskich w granicach przyznanych im kompetencji; 3) zasada nadzoru legalności działania niższych organów przedstawicielskich sprawowanego przez organy władzy państwowej wyższego stopnia. W sumie

mają one prowadzić do realizacji zasady jedności władzy państwowej, jednolitości działania organów przedstawicielskich wszystkich stopni, mają prowadzić do realizacji zasady nadrzędności wyższych organów przedstawicielskich nad niższymi, jednakże przy zachowaniu roli tych ostatnich jako lokalnych organów władzy państwowej, jako organów najwyższych w sprawach o charakterze lokalnym, tj. przy zachowaniu zasady samorządności.

V

System demokracji pośredniej tworzy ogólną formę ustrojową państwa. W każdej jednak formie ustrojowej zamyka się określona treść klasowa państwa, jego istota. Każda klasa panująca stara się stworzyć i utrzymać taką formę ustroju, która w konkretnych warunkach miejsca i czasu byłaby najlepszą, tj. najskuteczniejszą z punktu widzenia utrzymania i utrwalenia jej władzy nad innymi klasami społecznymi, która pozwalałaby na ograniczenie wpływu na władzę klas wobec niej przeciwstawnych, która możliwie najpewniej w danych warunkach zabezpieczałaby jej interesy. Wszystkie istotne zmiany i przegrupowania w faktycznym układzie sił klasowych prędzej czy później powodują mniej lub bardziej istotne zmiany w systemie przedstawicielskim jako formie sprawowania władzy przez klasę panującą.

Dlatego też można rozróżniać *typy* systemów przedstawicielskich w zależności od tego, jakim klasom służą, i w związku z tym jakie zawierają konkretne, konstytucyjnie utrwalone *ogólne* zasady ustrojowe.

W konsekwencji zaś tego, że warunki panowania tej samej klasy społecznej w różnych krajach są różne, a przy tym podlegają ciągłym zmianom, mniej lub bardziej różna i zmienna jest forma sprawowania władzy, a więc i *forma* systemu przedstawicielskiego wyrażająca się w przyjęciu różnych prawnie utrwalonych *bardziej szczegółowych* zasad ustrojowych.

Szczególnie bodaj jest to widoczne na przykładzie państw socjalistycznych. W każdym z nich klasą panującą jest lud pracujący miast i wsi (lub inaczej mówiąc — klasy w jego skład wchodzące). Na skutek tego wszystkie państwa socjalistyczne wykazują wyraźne podobieństwa pod względem formy sprawowania władzy ludu, wyrażające się w przyjęciu tych samych ogólnych zasad ustrojowych. Dlatego system przedstawicielski w państwach socjalistycznych posiada cechy wspólne, jednocześnie różniące go od systemów przedstawicielskich, istniejących w poprzednich typach państw. Sytuacja ludu pracującego w różnych państwach socjalistycznych jest jednak cokolwiek różna i stale ulega

zmianom. Dlatego też różna jest i stale zmienna forma każdego z państw socjalistycznych. Wyraża się to w przyjmowaniu różnych szczegółowych zasad ustrojowych systemu przedstawicielskiego, najbardziej odpowiednich dla danego kraju i okresu historycznego.[28]

Zalążki systemu przedstawicielskiego widzimy już w państwach starożytnych typu niewolniczego. System przedstawicielski stosowany był również w niektórych państwach feudalnych, np. w Polsce szlacheckiej. W pełni rozwinął się on jednak i ukształtował w państwie typu kapitalistycznego, szczególnie w republice i monarchii parlamentarnej. Dalszym istotnym etapem jego rozwoju historycznego jest system przedstawicielski państwa socjalistycznego. Aby scharakteryzować socjalistyczny system przedstawicielski należy przeciwstawić go przede wszystkim burżuazyjnemu systemowi przedstawicielskiemu, ponieważ: 1) są to systemy w zasadzie w pełni ukształtowane; 2) istnieją niejako obok siebie, wzajemnie w pewnym sensie konkurują i wpływają na siebie; 3) przy porównaniu wykazują istotne różnice, a ich przeciwstawienie jest szczególnie ważne z politycznego punktu widzenia.[29] Różnice te, ogólnie biorąc, można sprowadzić do kilku:

1. Burżuazyjny system przedstawicielski formalnie, zgodnie z deklaracjami konstytucyjnymi, wyrażać ma zwierzchnictwo całego ludu, zatem wszystkich klas społecznych, faktycznie jednak jest on wyrazem i sposobem utrwalenia władzy burżuazji. Socjalistyczny system przedstawicielski natomiast ma być formalnie, i faktycznie jest, wyrazem i sposobem sprawowania władzy ludu pracującego. Ma on przy tym o tyle charakter socjalistyczny, o ile zapewnia realizację naczelnej zasady konstytucjonalizmu socjalistycznego.

---

[28] Sytuacja faktyczna danej klasy społecznej wpływa na kształtowanie się ustroju, ale nie bezpośrednio, lecz poprzez kształtowanie świadomości przywódców tejże klasy. W gruncie rzeczy więc o przyjęciu takiej lub innej formy systemu przedstawicielskiego decyduje to, jak daną problematykę widzą i rozumieją przywódcy tej klasy, a więc jej partii.

[29] Przy charakteryzowaniu socjalistycznego systemu przedstawicielskiego przeciwstawia się go zwykle burżuazyjnemu systemowi przedstawicielskiemu. Por. A. Burda, R. Klimowiecki: *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 166; S. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955, ss. 11—12; K. Biskupski: *Władza i lud*, Warszawa 1956, s. 64; K. Biskupski: *Z zagadnień systemu przedstawicielskiego ludowych państw Europy i Azji*, „Zeszyty Naukowe SGSZ”, 1956, z. 2; W. Kotok: *Osnownyje principy predstawitielnoj sistiemy w stranach narodnoj diemokratii*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1949, nr 11; J. Bartuška i in.: *Czechosłowackoje gosudarstwiennoje prawo*, Moskwa 1956, ss. 123—126; M. Kiryczenko: *Leninskije principy organizacii i diejatielnosti sowietskogo gosudarstwiennogo oparata*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1960, nr 4.

2. Burżuazyjny system przedstawicielski nie daje równych możliwości wpływu na powoływanie organów przedstawicielskich wszystkim grupom społecznym zgodnie z zasadą zwierzchnictwa narodu, często nie przyjmuje wręcz zasady powszechności prawa wyborczego. W socjalistycznym systemie przedstawicielskim natomiast zagadnienia te należy rozpatrywać w świetle zasady zwierzchnictwa ludu pracującego.
3. Burżuazyjny system przedstawicielski z reguły przyjmuje zasadę nieodpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcąmi, traktując posłów do parlamentu jako reprezentantów całego ludu. Socjalistyczny system przedstawicielski przyjmuje zasadę odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami i coraz pełniej realizuje ją w praktyce.

4. Burżuazyjny system przedstawicielski ogranicza rolę parlamentu w stosunku do rządu, w pewnych przypadkach nie traktuje parlamentu jako organu najwyższego w państwie, lecz jako organ formalnie równorzędny z władzą wykonawczą, a faktycznie od niej zależny. Zwłaszcza tam, gdzie układ sił w parlamencie staje się dla burżuazji coraz bardziej niekorzystny, wówczas stara się ona ograniczyć zakres uprawnień parlamentu do minimum. Socjalistyczny system przedstawicielski natomiast opiera się na zasadzie nadrzędności organów przedstawicielskich nad innymi organami w państwie, szczególnie zaś nad organami administracji państwowej, co wyraża się przede wszystkim w ich kompetencjach prawodawczych, w sposobie powoływania organów wykonawczo-zarządzających, a także innych organów, wreszcie w odpowiedzialności głównie organów administracji państwowej przed organami przedstawicielskimi.

5. Socjalistyczny system przedstawicielski jest o tyle różny od burżuazyjnego, że w państwach socjalistycznych mamy do czynienia z całym zespołem organów przedstawicielskich: obok parlamentu jako najwyższego organu przedstawicielskiego istnieją terenowe organy przedstawicielskie, tj. rady, zorganizowane na zasadzie centralizmu demokratycznego.

6. W przeciwieństwie do burżuazyjnego systemu przedstawicielskiego, który zawsze posiada charakter klasowy, socjalistyczny system przedstawicielski w swym rozwoju historycznym wykazuje stałą tendencję do przemiany jego charakteru w kierunku przyjmowania cech ogólnonarodowego systemu przedstawicielskiego, do przekształcania się w komunistyczny samorząd społeczny.

7. Różnica między omawianymi dwoma typami systemu przedstawicielskiego polega na tym, że konstytucjonalizm socjalistyczny obok zasady demokracji pośredniej przyjmuje też zawsze w mniej lub bardziej różnorodnych formach zasadę współdziałania aparatu pań-

stwowego z masami pracującymi, podczas gdy konstytucjonalizm burżuazyjny zasady tej nie uznaje.

System przedstawicielski dotyczy budowy i sposobu działania aparatu państwowego. Między aparatem państwa burżuazyjnego a aparatem państwa socjalistycznego istnieją pod tym względem zasadnicze różnice. W początkowej fazie rewolucji socjalistycznej mogą być wykorzystywane dawne formy ustrojowe, istniejące wcześniej w danym kraju, ale już w tym okresie zmienia się ich treść klasowa. Z czasem jednak zastępowane są przez nowe formy ustrojowe, pozwalające na pełniejszą realizację idei ludowładztwa w nowych warunkach. Do tego sprowadza się istota zmian, jakie wprowadzane są w budowie aparatu państwa socjalistycznego w porównaniu z państwem burżuazyjno-demokratycznym, a więc i w systemie przedstawicielskim.

W każdym państwie socjalistycznym, podobnie jak w każdym państwie innego typu, system przedstawicielski przybiera sobie właściwe formy, w zależności od układu sił klasowych wewnątrz państwa, zwłaszcza wewnątrz klasy panującej oraz zależności od układu sił w skali międzynarodowej. Pewien wpływ wywierają tu również tradycje historyczne danego kraju, chociaż zwykle w sprawach drugorzędnych.

System przedstawicielski każdego państwa socjalistycznego, podobnie jak państwa innego typu, zmienia się wraz z każdą istotną zmianą układu sił klasowych i zmianą świadomości społecznej. Zmiany te, jeżeli idzie o socjalistyczny system przedstawicielski, mają charakter postępowy, wyrażają bowiem proces utrwalania się władzy ludu pracującego i prowadzą do coraz pełniejszej realizacji naczelnej zasady konstytucjonalizmu socjalistycznego. Nie wyklucza to oczywiście możliwości zaistnienia pewnych przejściowych regresów na tym czy innym odcinku.

VI

Konstytucjonalizm socjalistyczny obok demokracji pośredniej, jako głównej formy sprawowania władzy przez lud pracujący, dopuszcza także korzystanie z pewnych form demokracji bezpośredniej, jak również przyjmuje wiele form współdziałania aparatu państwowego, przede wszystkim zaś organów przedstawicielskich, z masami pracującymi.

Jako instytucje demokracji bezpośredniej można uznać takie formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, w których lud jako całość (bądź ludność danej jednostki terytorialno-administracyjnej w sprawach o charakterze lokalnym) podejmuje określone decyzje ostateczne, wiążące aparat państwowy i poszczególnych obywateli, w których zatem lud występuje jako najwyższy organ państwowy. Nie

można natomiast uznać za formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud wszelkich innych form, pozwalających mu wprawdzie wpływać na sprawowanie władzy przez organy przedstawicielskie, w których bądź to poprzez swe organizacje społeczne, bądź też poprzez grupy czy pojedynczych obywateli, występuje on z inicjatywą, wnioskami, radami czy nawet żądaniami itp., nie podejmując jednak decyzji wiążących. Tego rodzaju formy należy już potraktować jako konkretne przejawy zasady współdziałania aparatu państwowego z masami pracującymi, albowiem decyzje w takich przypadkach podejmują organy przedstawicielskie, a nie lud bezpośrednio.

Do form demokracji bezpośredniej należy zaliczyć przede wszystkim instytucję referendum ludowego oraz inicjatywę ludową. Jako przejawy zasady demokracji bezpośredniej należy potraktować też różne zgromadzenia obywateli podejmujące decyzje w sprawach lokalnych.[30]

Natomiast takie formy wpływu obywateli na sprawowanie władzy państwowej, jak: ogólnonarodowe dyskusje nad projektami ustaw czy innych aktów prawnych, wnioski, skargi i petycje obywateli, składane zarówno do prasy, radia, jak i organów państwowych, oraz ogólnopaństwowe i lokalne narady ludzi pracy, nie podejmujące decyzji o charakterze prawnym itp., nie mogą być uważane za przejaw demokracji bezpośredniej.[31] Formy te jednak zbliżają system demokracji pośredniej do systemu demokracji bezpośredniej i w pewnym sensie zacierają między nimi granicę.[32]

Nie wydaje się też, aby do form demokracji bezpośredniej można było zaliczyć wybory powszechne do organów przedstawicielskich jak też instytucję odwoływalności przedstawicieli przez wyborców. Wprawdzie w obydwu tych przypadkach lud jako całość czy też ludność danego terenu podejmuje określone decyzje bądź to w zakresie powołania pewnej grupy organów państwowych bądź też w zakresie kontroli ich działalności, jednak obydwie te instytucje są zarazem jak najściślej związane z zastosowaniem zasady demokracji pośredniej, są niejako warunkiem i gwarancją prawną jej realizacji w praktyce.

Charakterystycznymi cechami instytucji referendum (odróżniającymi ją od innych form wpływu ludu na sprawowanie władzy w państwie)

---

[30] Por. S. Zawadzki: *O wzrost znaczenia rad narodowych*, „Państwo i Prawo", 1956, z. 8—9, s. 277.

[31] Inne stanowisko w tej sprawie zajmuje np. B. Spasow: *Nieprestannoto razwitie na socialisticzeskata diemokracija u nas*, Sofija 1960, ss. 35—41.

[32] Por. J. Stefanowicz: *Narodna suverenost i njena primjena uopce i u ustavnom uredenju FNRJ*, Zagreb 1951, ss. 291—299 i 315; K. Biskupski: *Zagadnienia władzy ludu w państwie typu socjalistycznego*, „Zeszyty Naukowe SGSZ", 1955, z. 1, s. 79.

jest to, że w niej wypowiada się cały lud w sposób bezpośredni, że może ona być stosowana w sprawach szczególnie ważnych dla ludu, a odpowiedź w zasadzie musi się streszczać w jednym z dwu słów: „tak" lub „nie", i że wynikiem referendum w określonej sprawie — bez względu na to, czy ma ono charakter ustawodawczy, czy też konsultacyjny, — politycznie związane są także organy przedstawicielskie.

Różnica między wymienionymi dwoma rodzajami referendum ludowego polega na tym, że o ile w pierwszym przypadku referendum odbywa się nad gotowym projektem ustawy względnie nad ustawą obowiązującą, gdy idzie o jej uchylenie *(referendum veto)*, o tyle w przypadku referendum konsultacyjnego idzie o udzielenie przez naród odpowiedzi na konkretnie postawione pytania, na podstawie których to odpowiedzi dopiero następnie najwyższy organ przedstawicielski (bądź jego emanacja) mógłby przygotować i uchwalić odpowiedni akt prawny w randze ustawy bądź też ustalić odpowiednią linię polityki rządu. W przypadku więc referendum ustawodawczego idzie o zmianę porządku prawnego, stąd ma ono charakter prawny. Normy uchwalone w drodze referendum ustawodawczego prawnie obowiązują wobec tych, do których są adresowane, a mogą być to zarówno obywatele, jak i organy państwowe. Wynik zaś referendum konsultacyjnego nie zmienia porządku prawnego, stąd też nie ma prawnego znaczenia. Jednakże udzielona w nim odpowiedź ludu politycznie (chociaż nie prawnie) wiąże te organy przedstawicielskie, które referendum konsultacyjne zarządziły, odwołując się tym samym do zdania ludu.

Wprawdzie więc w przypadku referendum konsultacyjnego lud jako zbiorowy podmiot suwerenności nie podejmuje decyzji opracowanej w szczegółach, niemniej jednak ogólną decyzję w danej sprawie podejmuje. Politycznie wiąże ona w konkretnych warunkach organy władzy i administracji państwowej i dopóki warunki, w jakich została ona podjęta, nie zostaną zmienione, a więc w ciągu jakiegoś okresu czasu, dopóty nie może ona być zmieniona przez żaden organ władzy państwowej, na którego terenie działania referendum konsultacyjne zostało przeprowadzone.[33] Przeciwnie, na organach przedstawicielskich ciąży obowiązek przeprowadzenia zmian w porządku prawnym stosownie do wyniku referendum, jest to bowiem konsultacja, która politycznie zobowiązuje.

---

[33] W literaturze socjalistycznej niekiedy błędnie określa się referendum konsultacyjne jako dyskusję ogólnonarodową nad projektem ustawy. Tak np. referendum konsultacyjne określa B. Spasow, por. Spasow, Angiełow: *op. cit.*, ss. 80—81. Inaczej natomiast i prawidłowo referendum konsultacyjne określa inny bułgarski uczony M. Genowski: *Drżawno i konstitucionno prawo*, t. III, *Dimitrowskata konstitucija*, Sofija 1948, s. 88.

Tak więc o ile referendum ustawodawcze jest zdecydowanie przejawem bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, o tyle referendum konsultacyjne łączy w sobie zarówno elementy demokracji bezpośredniej, jak i pośredniej.

Instytucję referendum ludowego przewiduje większość konstytucji socjalistycznych.[34] Z reguły jednak ma ono charakter fakultatywny i konsultacyjny.

Referendum obligatoryjne, którego przedmiotem mogła być zmiana konstytucji, przewidywała jedynie Konstytucja DRW z r. 1946.[35]. Postanawiała ona, że zmianę konstytucji przeprowadza się na wniosek dwóch trzecich delegatów do Zgromadzenia Narodowego, że projekt noweli konstytucyjnej czy też nowej konstytucji przygotowuje wybrana przez Zgromadzenie Komisja Redakcyjna i że projekt ten poddaje się pod głosowanie ludowe. Był to jedyny przewidziany przez Konstytucję DRW z r. 1946 tryb jej zmiany. Przypuszczalnie to, że konstytucja ta obowiązywała w pierwotnej wersji aż do końca r. 1959 — mimo że w wielu przypadkach jej postanowienia od dawna były już przestarzałe i nie odpowiadały zaszłym w tym czasie socjalistycznym przemianom w strukturze społeczno-ekonomicznej i politycznej kraju — tłumaczyć należy m. in. tak trudnym trybem jej zmiany.[36]

Instytucję referendum ustawodawczego, którego przedmiotem mogą być zarówno ustawy zasadnicze [37], jak i zwykłe, przyjmują fakultatywnie Konstytucja NRD z r. 1949 oraz Ustawa Konstytucyjna FLRJ z r. 1953.

---

[34] Por.: 1) art. 49 pkt *e* Konstytucji ZSRR z r. 1936, 2) art. 29 pkt *e* Konstytucji MRL z r. 1940, 3) art. 74 pkt 17 Konstytucji FLRJ z r. 1946 oraz art. 2 ust. 2, art. 7 ust. 3, art. 18 i 34 pkt 7 Ustawy Konstytucyjnej RLRJ z r. 1953, 4) art. 58 pkt 17 Konstytucji LRA z r. 1946, 5) art. 21, 32 i 70 Konstytucji DRW z r. 1946, 6) art. 2 ust. 2, art. 17 pkt 10 i art. 35 pkt 14 Konstytucji LRB z r. 1947, 7) art. 3 ust. 3, art. 56 ust. 2, art. 81, 83 ust. 3 i art. 87 Konstytucji NRD z r. 1949, 8) § 20 ust. 1 pkt *d* Konstytucji WRL z r. 1949, 9) art. 37 pkt *d* Konstytucji RRL z r. 1952, 10) art. 53 pkt 5 Konstytucji DRW z r. 1960, 11) art. 34 pkt *f* Konstytucji MRL z r. 1960. W szerszej mierze instytucję referendum przyjmuje nowa Konstytucja SFRJ z r. 1963 — por. jej art. 89.

[35] Por. art. 70 Konstytucji DRW z r. 1946.

[36] W jakim trybie konstytucja ta została zmieniona? Według informacji redakcji zbiorku normatywnych aktów: *Wysszije organy gosudarstwiennoj własti stran narodnoj diemokratii Azii*, Moskwa 1961, nowa Konstytucja DRW z r. 1960 przyjęta została przez Zgromadzenie Narodowe dnia 31 grudnia 1959 r., a 1 stycznia 1960 r. weszła już w życie. Por. *ibid.*, s 5. Wynikałoby z tego, że nabrała ona mocy prawnej bez zachowania art. 70 poprzedniej konstytucji DRW.

[37] Por. art. 81 i 83 Konstytucji NRD z r. 1949 oraz art. 18 w związku z art. 15 Ustawy Konstytucyjnej FLRJ z r. 1953.

Zgodnie z podstawowym w tej sprawie dla Konstytucji NRD postanowieniem art. 87 referendum przeprowadza się w jednym z trzech przypadków: 1) gdy zażąda tego co najmniej jedna trzecia delegatów do Izby Ludowej i poprze to żądanie co najmniej jedna dwudziesta wyborców; 2) gdy zażąda tego jedna dziesiąta wyborców; 3) gdy zażądają tego oficjalnie uznane partie polityczne i organizacje masowe, które wykażą, że reprezentują co najmniej jedną piątą część wyborców. W pierwszym przypadku idzie o *referendum veto* w sprawie ustawy już uchwalonej przez Izbę Ludową, lecz zakwestionowanej przez wymienioną część posłów. W drugim i trzecim przypadku referendum związane jest z inicjatywą ludową, w wyniku której winien być przedłożony projekt ustawy, złożony do rządu, a następnie przez rząd przedstawiony Izbie Ludowej do osądu i ewentualnego uchwalenia. Referendum w tych przypadkach przeprowadza się tylko wówczas, gdy Izba Ludowa nie przyjjmie tego projektu w przedstawionej wersji. Referendum jednak nie może być przeprowadzane w sprawach, co do których obywatele mogliby być nieobiektywni, a mianowicie w sprawie budżetu państwa, podatków i płac.

Zgodnie z art. 18 Ustawy Konstytucyjnej FLRJ z r. 1953 przedmiotem referendum mógł być projekt ustawy przed lub po jej przyjęciu przez Związkową Skupsztinę Ludową, która też decydowała w sprawie zarządzenia referendum. Z inicjatywą w tej sprawie mogły wystąpić: a) jedna piąta członków jednej z izb Skupsztiny, b) Rada Narodowości, c) Związkowa Rada Wykonawcza. Decyzja podjęta przez naród w głosowaniu powszechnym obowiązywała i w danej sprawie w ciągu dwu lat nie mogła być wydana żadna ustawa ani żaden inny akt prawny sprzeczny z wynikiem referendum. Art. 34 pkt 7 Ustawy Konstytucyjnej FLRJ dodawał, że w dziedzinie gospodarki, pracy i ubezpieczeń społecznych w podejmowaniu decyzji o zarządzeniu referendum brały na równi udział obie izby, tj. Rada Związku i Rada Wytwórców. Wynika stąd m. in., że w sprawach należących do innych dziedzin, a tym samym i do zakresu działania poszczególnych izb, o zarządzaniu referendum decydowała każda z izb w swoim zakresie.

Trudniejsza jest sprawa, gdy idzie o interpretację odpowiednich przepisów Konstytucji LRB z r. 1947. Zawiera ona postanowienie art. 2 ust. 2 przewidujące instytucję referendum niejako równorzędnie z zasadą demokracji pośredniej oraz postanowienie art. 35 ust. 2, zgodnie z którym Prezydium Zgromadzenia Ludowego zarządza głosowanie powszechne jedynie na podstawie decyzji Zgromadzenia Ludowego. Sugerowałoby to, że referendum w LRB może mieć także charakter ustawodawczy. Jednakże Konstytucja LRB zawiera też postanowienie art. 16, stwier-

dzające, iż jedynym organem ustawodawczym w LRB jest Zgromadzenie Ludowe. Czy zatem parlament mógłby przekazać ten obowiązek konstytucyjny ludowi jako podmiotowi władzy najwyższej? [38] W każdym razie nie ulega wątpliwości, iż zgodnie z tymi postanowieniami może być zarządzone referendum o charakterze konsultacyjnym jak też to, że Konstytucja LRB nie dopuszcza możliwości dokonania w trybie referendum zmiany konstytucji wobec wyraźnego w tej materii jej postanowienia.[39]

Wszystkie inne konstytucje socjalistyczne, które przewidują instytucję referendum ludowego [40], traktują je jako referendum fakultatywne i konsultacyjne. Zgodnie z ich odpowiednimi postanowieniami referendum zarządza działający permanentnie, wyłoniony przez parlament i przed nim odpowiedzialny, naczelny organ władzy państwowej, tj. emanacja parlamentu, zwykle z własnej inicjatywy, bądź na podstawie decyzji parlamentu czy z inicjatywy rządu, a w przypadku Konstytucji ZSRR z r. 1936 — także na żądanie jednej z republik związkowych. Poza tym jedynym przypadkiem decyzja w sprawie zarządzenia referendum zależy więc od jednego z naczelnych organów władzy państwowej.[41]

Zgodnie z przytoczonymi postanowieniami wymienionych konstytucji socjalistycznych (por. przypis 40) przedmiotem głosowania powszechnego może być każda sprawa istotna, dotycząca losów państwa i jego zasadniczej linii politycznej w różnych dziedzinach życia państwowego, jeżeli za taką uzna ją organ zarządzający referendum. Przedmiotem głosowania powszechnego nie może być jednak ustawa. Omawiane bowiem tu konstytucje socjalistyczne zawierają też przepisy, które mówią, że jedynym organem ustawodawczym jest parlament jako najwyższy organ przedstawicielski.[42]

---

[38] Por. K. Grzybowski: *Referendum*, „Państwo i Prawo", 1946, z. 3, s. 8 oraz A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*, *op. cit.*, s. 330.

[39] Por. art. 99 Konstytucji LRB z r. 1947.

[40] Por.: 1) art. 49 pkt *e* Konstytucji ZSRR z r. 1936, 2) art. 29, pkt *e* Konstytucji MRL z r. 1940, 3) art. 74 pkt 17 Konstytucji FLRJ z r. 1946, 4) art. 58, pkt 17 Konstytucji LRA z r. 1946, 5) § 20 ust. 1, pkt *d* Konstytucji WRL z r. 1949, 6) art. 37 pkt *d* Konstytucji RRL z r. 1952, 7) art. 53 pkt 5 Konstytucji DRW z r. 1960, 8) art. 34, pkt *f* Konstytucji MRL z r. 1960. Konstytucja DRW z r. 1946, obok referendum obligatoryjnego w sprawach zmiany konstytucji, przyjmowała też referendum fakultatywne w innych ważnych dla narodu sprawach — por. jej art. 32.

[41] Por. J. Stefanowicz: *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, Knjiga* I, Zagreb 1956, s. 548.

[42] Por.: 1) art. 32 Konstytucji ZSRR z r. 1936, 2) art. 22 Konstytucji MRL z r. 1940, 3) art. 51 Konstytucji FLRJ z r. 1946 (od r. 1953 nie obowiązujący), 4) art. 43 Konstytucji LRA z r. 1946, 5) § 14 Konstytucji WRL z r. 1949, 6) art. 23

Dotyczy to także konstytucji DRW z r. 1946, która przewidując obligatoryjnie referendum w sprawie zmiany ustawy zasadniczej, nie przewidywała — jak wynika to z jej postanowień — referendum w sprawie ustaw zwykłych.[43] Zgodnie z jej postanowieniami przedmiotem referendum, poza zmianą konstytucji, mogą być sprawy dotyczące losów państwa.

Niektóre konstytucje socjalistyczne, a mianowicie Konstytucja RSFRR z r. 1918, Konstytucja CSR z r. 1948, Konstytucja KLR-D z r. 1948, Konstytucja PRL z r. 1952, Konstytucja ChRL z r. 1954 oraz Konstytucja CSRS z r. 1960, instytucji referendum ludowego nie przewidują w ogóle. Nie znaczy to jednak, iż instytucja ta nie mogłaby być wprowadzona w tych państwach przez ustawodawstwo zwykłe. Wprowadzenie jej w takiej formie byłoby całkowicie zgodne z treścią ustaw zasadniczych tych państw. Nie mogłoby to być jednak referendum ustawodawcze, ponieważ wspomniane konstytucje stanowią, iż jedynymi organami ustawodawczymi są najwyższe organy przedstawicielskie.[44] Jako referendum konsultacyjne wyrażałoby przede wszystkim opinię narodu w rozpatrywanej sprawie. Niemniej jednak opinia ta zobowiązywałaby naczelne organy władzy państwowej, jej treść musiałaby być zachowana w odpowiednich aktach prawnych, przygotowanych i uchwalonych następnie przez te organy.

W szerszym zakresie instytucję referendum ludowego przewiduje nowa Konstytucja SFRJ z r. 1963. Przewiduje ona zarówno referendum konsultacyjne, jak i ustawodawcze, a także możliwość wprowadzenia przez ustawę zwykłą referendum obligatoryjnego w określonych sprawach. Decyzję w sprawie zarządzenia referendum mógłby podjąć każdy

---

Konstytucji RRL z r. 1952, 7) art. 44 Konstytucji DRW z r. 1960, 8) art. 19 Konstytucji MRL z r. 1960, 9) art. 23 Konstytucji DRW z r. 1946.

[43] Por. art. 32 w związku z art. 23 Konstytucji DRW z r. 1946.

[44] Por.: 1) art. 33 Konstytucji KRL-D z r. 1948, 2) art. V i IX Konstytucji CSR z r. 1948, 3) art. 22 Konstytucji ChRL z r. 1954, 4) art. 39 ust. 1 Konstytucji CSRR z r. 1960. W przypadku Konstytucji RSFRR z r. 1918 organem ustawodawczym był zarówno Ogólnorosyjski Zjazd Rad, jak i jego OCKW.

Konstytucja PRL z r. 1952 zawiera postanowienie art. 15 ust. 3 mówiące, że „Sejm uchwala ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej". Jednakże na podstawie tylko tego postanowienia nie można wysnuwać wniosku, że uchwalanie ustaw należy wyłącznie do Sejmu, tak jak nie można wysnuwać wniosku, że wyłącznie do Sejmu należy sprawowanie kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Aby można było wysnuć taki wniosek jedynie z tego przepisu, musiałby on być zredagowany w sposób niejako odwrócony, właśnie podobnie jak art. 46 ust. 1. Jednakże wniosek, że tylko Sejm jest organem ustawodawczym, wypływa z zestawienia kilku przepisów Konstytucji PRL, mianowicie: art. 2 ust. 1, 4 ust. 3, 15 ust. 3 i 26 ust. 1.

organ przedstawicielski, tj. każda ze skupsztin, nie tylko Skupsztina federacji czy republiki, lecz także rejonu czy komuny, oczywiście każda w zakresie swych kompetencji terytorialnych i rzeczowych.[45]

Mimo przyjęcia instytucji referendum w szeregu konstytucji socjalistycznych praktyczne jej znaczenie jest raczej problematyczne. Należy przy tym podkreślić, że referendum przeprowadzone w Polsce w r. 1946 i w Bułgarii w r. 1946 miały inną podstawę prawną niż wymienione wyżej postanowienia konstytucji. Oznacza to, iż w praktyce ustrojowej państw socjalistycznych w zasadzie jedynym sposobem sprawowania władzy ludu były organy przedstawicielskie.[46]

Nie znaczy to jednak, aby tak miało być i w przyszłości. Na konieczność zaktywizowania instytucji referendum ludowego zwraca uwagę nowy program KPZR uchwalony na XXII Zjeździe KPZR.[47]

РЕЗЮМЕ

В работе исследуется представительная форма осуществления власти трудящихся. Автор ставит себе целью вскрыть содержание тех предписаний социалистических конституций, которые гласят, что власть в государстве осуществляется представительными органами. Тема развивается в шести главах.

Вначале автор обращает внимание на то, что данная работа — всего лишь часть большего исследования о представительных органах в социалистических государствах и поэтому излагает (в сноске) свой взгляд на понятие „трудящиеся". Автор исходит из утверждения, что главный принцип социалистического конституционализма („власть принадлежит трудящимся") определяет в общих чертах содержание деятельности государства и следовательно его основную политическую линию, как и форму осуществления власти, т.е. состав юридических гарантий, направленных на то, чтобы власть принадлежала действительно трудящимся, а не большей или меньшей общественной группе. Автор полагает, что самой лучшей гарантией в этом отношении было бы непосредственное осуществление власти самым народом. Таким образом из принципа суверенитета следует принцип непосредственной демократии. Однако в современном государстве, особенно социалистическом этот принцип неприемлем. Таким образом, соображения практического характера, на ко-

[45] Por. art. 89 Konstytucji SFRJ z r. 1963.

[46] W sprawie trybu uchwalenia Konstytucji DRW z r. 1960 — por. uwagę w przypisie 36.

[47] Por. Referaty i uchwały XXII Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, Warszawa 1961, s. 606.

торые обращается внимание в I главе, предрешают вопрос о принятии в социалистических конституциях принципа посредственной демократии.

Во второй главе раскрывается понятие посредственной демократии и конституционного принципа посредственной демократии. Полагается, что под понятием посредственной демократии следует понимать такое фактическое положение, когда господствующий класс не осуществляет своей власти непосредственно, а осуществляют ее за этот класс и от ее имени представительные органы. Под понятием принципа посредственной демократии следует понимать определенное юридическое положение, утвержденное конституцией которая принимает форму осуществления власти коллективного субъекта представительными органами. Конституционный принцип посредственной демократии содержит три основных повинностей относительно места представительных органов в государственном аппарате, а именно: 1. обязанность осуществлять властные функции, 2. обязанность представлять в своей деятельности подлинную волю трудящихся и 3. обязанность других органов и граждан считать волю представительных органов как волю указанного в конституции субъекта верховной власти в государстве.

В III главе обсуждается принцип представительной формы осуществления власти трудящихся в разных социалистических конституциях.

В IV главе обсуждается понятие представительной системы, которой, по мнению автора, нельзя сводить к юридическим отношениям между представителем и избирателями. Под представительной системой следует понимать принцип посредственной демократии вместе с совокупностью юридических принципов обеспечивающих ее правильное осуществление, а именно принципов, которые обеспечивают представительный характер огранов, уполномоченных представлять интересы и волю указанного в конституции субъекта власти, которые обеспечивают властный характер представительных органов а также монолитность деятельности представительных органов разных ступеней.

В V главе, исходя из тезиса, что представительная система зависит от политических и общественных условий, в каких приходится господствующему классу осуществлять власть, указываются существенные различия между буржуазным и социалистическим типом представительной системы, а также возможности и необходимости существования этих различий по отдельным вопросам между представительными системами разных однотипных государств.

В главе VI анализируются формы непосредственной демократии, предусмотренные социалистическими конституциями рядом с представительными органами, которые являются основной формой осуществления власти трудящихся. По мнению автора, формами непосредственной демократии можно считать только такие формы осуществления власти народом, которые ведут к принятию непосредственно народом определенных окончательных решений, обязательных для государственного аппарата и граждан. Но такими формами нельзя считать иные формы, которые дают народу возможность влиять на осуществление власти представительными органами, но не ведут к принятию окончательных решений. Формами непосредственной демократии автор считает общенародный референдум и народное собрание, принимающее постановления по местным вопросам. Непосредственной формой демократии нельзя, по мнению автора, считать ни дискуссии о проектах законов, ни предложения или петиции граждан. Автор полагает, что эти формы приближают систему посредственной демократии к системе непосредственной демократии. Анализируя народный референдум в отдельных социалистических конституциях, автор указывает, что, как правило, он носит характер факультативный и совещательный. Хотя результат народного совещательного референдума не имеет юридического значения, так как не ведет к изменению правопорядка, однако, по мнению автора, исход совещательного референдума обязателен для представительных органов в политическом отношении, которые обязаны ввести изменения в правопорядке, в соответствии с решением народа выраженным в референдуме. Даже в том случае, когда конституция не знает референдума, можно его ввести путем обыкновенного закона, но только в совещательной форме

RÉSUMÉ

Le travail s'occupe de la forme représentative d'exercice du pouvoir du peuple travailleur. L'auteur a pour but d'expliquer le contenu de ces dispositions des constitutions socialistes, qui disent, que le pouvoir dans l'État, appartenant au peuple travailleur, est exercé par les organes représentatifs. Le problème ainsi défini est traité en six chapitres.

Tout d'abord l'auteur attire l'attention à ce, que le travail présent fait partie d'une étude plus large, ayant pour sujet les organes représentatifs dans l'État socialiste, et, vu cela, il présente dans les références son point de vue sur la question de la notion du peuple travailleur. Il commence par la constatation, que le principe fondamental du constitutionnalisme socialiste („le pouvoir appartient au peuple tra-

vailleur"), définit en général aussi bien le contenu de l'action de l'État, donc sa principale ligne politique, que la forme d'exercice du pouvoir, c.-à-d. l'ensemble de garanties de droit tendant à ce, que le pouvoir dans l'État appartienne réellement au peuple travailleur et non pas à un groupe social plus ou moins large. L'auteur est d'avis, qu'une meilleure garantie de ce type serait que le peuple lui même exerce le pouvoir directement et que le principe de démocratie directe résulte logiquement du celui de supériorité du peuple. Pourtant, dans l'État contemporain, surtout socialiste, ce principe n'est pas acceptable. Les raisons politiques, que l'auteur souligne dans le chapitre premier, décident donc de l'acceptation du principe de démocratie indirecte dans les constitutions socialistes.

Le chapitre deuxième donne l'explication de la notion de la démocratie indirecte et du principe constitutionnel de démocratie indirecte. Selon l'auteur, par la notion en question doit être compris un tel état réel, quand la classe dominante n'exerce pas son pouvoir directement, mais ce sont les organes représentatifs qui l'exercent pour elle et à son nom. Par la notion pourtant du principe de démocratie indirecte il faut comprendre un état juridique défini, confirmé dans la constitution acceptant la forme représentative d'exercice du pouvoir par le sujet commun de souveraineté. Le principe constitutionnel de démocratie indirecte contient trois devoirs principaux en rapport à la situation convenable des organes représentatifs dans l'appareil d'État, à savoir: le devoir d'exercer les fonctions du pouvoir, le devoir de représenter par leur activité la volonté réelle du peuple travailleur et le devoir d'autres organes et citoyens de traiter la volonté des organes représentatifs comme volonté du sujet du pouvoir suprême dans l'État, indiqué dans la constitution.

Dans le troisième chapitre l'auteur présente et développe les formules du principe de la forme représentative d'exercice du pouvoir du peuple travailleur dans les diverses constitutions socialistes.

Dans le chapitre quatrième il traite de la notion du système représentatif, qui, selon lui, ne peut pas être amené aux relations juridiques entre le représentant et les électeurs. Par la notion du système représentatif il faut comprendre ensemble le principe de démocratie indirecte et la totalité des principes de droit garantissant sa réalisation normale, c.-à-d. ceux, qui auraient garanti le caractère représentatif des organes appelés à représenter les intérêts et la volonté du sujet du pouvoir défini par la constitution, ceux, qui auraient garanti le caractère autoritaire des organes représentatifs et ceux, qui auraient

garanti l'uniformité de l'activité des organes représentatifs de divers degrés.

Dans le chapitre cinquième, partant de la constatation, que le système représentatif dans un État concret dépend des conditions politiques et sociales, dans lesquelles une classe dominante donnée est arrivée au pouvoir, l'auteur indique les différences principales entre les types du système représentatif bourgeois et socialiste et souligne la possibilité et la nécessité d'existence des différences dans les problèmes détaillés entres les systèmes représentatifs admis dans les États particuliers dans les limites d'un type.

Dans le chapitre sixième, l'auteur présente les formes de la démocratie directe, admises par les constitutions socialites à côté des organes représentatifs comme forme principale d'exercer le pouvoir du peuple travailleur. Selon lui, pour les institutions de la démocratie directe peuvent être considérées seulement de telles formes d'exercice du pouvoir par le peuple, dans lesquelles il prend directement les décisions définitives definies, liant l'appareil d'État et les citoyens. Ne peuvent pas y être comprises toutes les autres formes, qui, à la vérité, permettent au peuple d'influencer l'exercice du pouvoir par les organes représentatifs, mais dans lesquelles il ne prend pas les décisions définitives. Aux formes de la démocratie directe l'auteur compte l'institution de référendum du peuple et l'assemblée populaire prenant les décisions dans les affaires locales. Il n'y compte pas pourtant les discussions de toute la nation sur les projets des lois, des motions et des pétitions des citoyens, etc., mais il est d'avis, que ces formes approchent le système de démocratie indirecte à celui de démocratie directe. Parlant de l'institution de référendum du peuple dans les constitutions socialistes particulières, l'auteur souligne, qu'en principe elle a le caractère facultatif et consultatif. Le résultat du référendum consultatif, bien que sans importance juridique, car il ne conduit pas au changement de l'ordre juridique, selon l'auteur, lie politiquement les organes représentatifs ayant le devoir de faire le changement dans l'ordre juridique conformément à lą décision prise dans le référendum de ce type. L'auteur est d'avis, qu'aussi dans le cas, où la constitution ne fait pas mention sur l'institution de référendum, il peut être introduit par la loi ordinaire, mais seulement en forme de référendum consultatif.

Papier druk. sat. III kl. 80 g. Format 70 × 100 Druku str. 31
Annales UMCS Lublin 1964 LZGraf. im. PKWN, Lublin, Unicka 4 Zam. nr 4180. 11XII.64
700 + 125 egz. H-3. Manuskrypt otrzymano 11.XII.64 Data ukończenia 20.VII.65